



Dip. Infrastrutture, Territorio e Legalità



Osservatorio Territorio e Aree Urbane

Bozza 5 maggio 2012

**DOCUMENTO DI PRESENTAZIONE
DELL'OSSERVATORIO NAZIONALE TERRITORIO E
AREE URBANE
GENOVA, 14 MAGGIO 2012**

COSTITUZIONE ITALIANA

ART. 9

**LA REPUBBLICA PROMUOVE LO SVILUPPO DELLA CULTURA E LA RICERCA SCIENTIFICA E TECNICA.
TUTELA IL PAESAGGIO E IL PATRIMONIO STORICO E ARTISTICO DELLA NAZIONE.**

INTRODUZIONE

Le trasformazioni nel modello di sviluppo, nell'organizzazione produttiva e nella contrattazione

La crisi economica che stiamo vivendo ci impone una riflessione seria sull'attuale modo di vivere e di produrre. Appare non più sostenibile il modello della crescita illimitata e dell'uso indiscriminato di risorse, modello che ha determinato, nella gestione del territorio, una urbanizzazione selvaggia ed una cementificazione indiscriminata del suolo. I limiti di uno sviluppo che non ha mai fatto i conti con la scarsità delle risorse, prima fra tutti la risorsa suolo, si rileggono oggi nella cementificazione indifferenziata, nelle periferie senza qualità, nello scempio del territorio e nella perdita delle sue potenzialità (agricole, ambientali, culturali).



Nella consapevolezza che la crisi in atto può divenire, alla luce del paradigma dello sviluppo sostenibile e nei dettami costituzionali, un'opportunità formidabile di cambiamento, l'obiettivo di questo documento di presentazione dell'Osservatorio Nazionale Territorio e Aree Urbane è di indicare un insieme articolato di riflessioni e di proposte che vadano nella direzione di un diverso e più sostenibile uso del territorio, della rigenerazione urbana, della riqualificazione energetica del patrimonio edilizio pubblico e privato. Inoltre, con esso, vogliamo prospettare un insieme articolato di misure da mettere a disposizione della Fillea e di tutte le sue strutture che possano rappresentare una proposta per dare una risposta alla crisi, riattivando la domanda e intervenendo sulle principali criticità del sistema Paese.

In un settore fortemente segnato da illegalità, irregolarità e lavoro nero, l'affermazione di un nuovo modello di sviluppo improntato alla tutela del territorio, alla valorizzazione del costruito esistente e alla sostenibilità passa per l'affermazione dei principi di legalità su tutto il territorio nazionale e in particolare nel Meridione, per un deciso contrasto alle mafie e alle illegalità sia sul piano strettamente repressivo sia su quello della certezza delle regole per il mercato, per le imprese e per il lavoro, sia su quello del rafforzamento della coesione sociale.

Per questo, le azioni avviate dall'Osservatorio Nazionale Edilizie e Legalità della Fillea sono parte integrante di questo ragionamento, a partire da quelle per la trasparenza degli appalti, per il contrasto al caporalato, per l'adozione di più efficaci norme di contrasto alle infiltrazioni mafiose come i protocolli di legalità e le linee guida e per la tutela dei lavoratori nelle imprese sequestrate o confiscate alle mafie



In questo contesto proponiamo di affrontare **tre questioni strategiche**, ponendo quella della tutela e della valorizzazione del patrimonio paesaggistico e storico nel documento in maniera trasversale.

1. TUTELA E VALORIZZAZIONE DEL TERRITORIO

Abbandonare il modello del consumo indiscriminato di risorse e di suolo non significa rinunciare a costruire, vuol dire costruire altro e diversamente, dando altre priorità di sviluppo al paese.

Da più parti è stato dimostrato che, con diverse motivazioni e con diversi fini, il suolo agricolo – utilizzato o no – è costantemente violentato da esigenze che momentaneamente soddisfano solo esigenze di speculazione fondiaria e politiche-affaristiche limitate nel tempo. Gli attuali strumenti urbanistici e di programmazione locale o sovra comunali, hanno consentito e consentono la cementificazione, spesso legale, di enormi aree agricole. L'allargamento indiscriminato dei centri urbani o la realizzazione di alcune infrastrutture non ha risolto nessuno dei fondamentali problemi legati alla mobilità, della realizzazione di modelli di vita meno caotici e di una sostanziale riduzione dell'inquinamento dell'aria, della terra, e dell'acqua.

E' da ricondurre a questa "cosciente e volontaria" azione di violenza del territorio l'amplificazione delle conseguenze sempre più negative per l'uomo di "attività naturali", quali le frane, gli incendi, le manifestazioni climatiche, i terremoti che sono sempre esistiti. Se sulle frane si cementifica (abitazioni o altro), se le opere di prevenzione degli incendi sulle superfici alberate non vengono eseguite sia dai privati sia dal pubblico e le zone interne vengono abbandonate perché non si hanno redditi sufficienti per viverci, se i fiumi vengono tombizzati o cementificati e le pianure impermeabilizzate, se si costruisce legalmente o con materiali scadenti nelle zone sismiche, etc... è evidente che di fronte ad eventi naturali, più o meno straordinari, l'amplificazione degli effetti negativi sarà maggiore. Anzi possiamo ritenerci fortunati



se non assistiamo a danni a persone e cose notevolmente superiori a quelli già drammatici ai quali assistiamo. Potremmo dire, senza paura di essere smentiti, che fa più danno l'uomo che la natura.

Queste considerazioni sono supportate oltre che dagli studi e dalle ricerche scientifiche prodotte dai più autorevoli centri pubblici e privati anche dalla cronaca giornalistica del giorno dopo e dalle esperienze individuali, dandoci la certezza che in Italia necessita procedere ad una mutazione genetica non solo degli strumenti operativi ma anche delle scelte strategiche che sono alla base del cambiamento dei modelli di vita e di sviluppo.

Per questi motivi L'Osservatorio Nazionale Territorio e Aree Urbane ritiene che lo Stato, attraverso il mandato che ad esso assegna la Costituzione, deve affermare l'interesse pubblico quale interesse supremo da esercitare con gli strumenti derivanti dalla scelta che la tutela del paesaggio, del patrimonio agro-forestale-ambientale e della sicurezza dei cittadini consegna alle istituzioni, e che queste scelte sono preminenti di fronte a qualsiasi altra necessità. Fa capo allo Stato e non ad altri soggetti pubblici o privati esercitare tale prerogativa e, pertanto, la legislazione deve tenere conto degli interessi collettivi ed impersonali e ad essi devono adeguarsi gli interessi privati o di singole comunità.

Affermare ciò vuol dire sostenere ed operare affinché nel territorio italiano sia possibile effettuare operazioni di restauro, rinaturalizzazione, de-cementificazione e riallocazione di opere ed insediamenti umani capaci di predisporre una convivenza positiva con la natura. Tutto ciò va fatto anche alla luce dei cambiamenti climatici strutturali od occasionali che comunque condizioneranno la vita del pianeta. E' implicito quanto sia indispensabile affrontare questi temi all'interno di una visione ampia e programmatica, articolata su più livelli generali e territoriali che punti a superare gli interventi a macchia di leopardo che, seppur in sé positivi, rischiano di essere inficiati dal fatto di essere circoscritti e decontestualizzati.



Gli strumenti che l'Osservatorio dovrà individuare per raggiungere questi obiettivi sono determinati dal grado di consapevolezza che si avrà nel condurre coerentemente questa politica.

Se si è costruito su un fiume o su una superficie franosa vanno spostate le abitazioni, se una pianura è impermeabilizzata da struttura varie queste vanno rimosse, se si realizza un'autostrada ex-novo, nella vecchia sede stradale si può realizzare una linea ferrata o potenziare le vie acquatiche di comunicazioni.

L'Osservatorio assume "un comune sentire" per sollecitare la Fillea ad avere una elaborazione ed una proposta che consenta al settore di essere additato non solo tra le cause della crisi e dei disastri ma anche come il settore in grado di realizzare attività che rendano l'esistenza di circa sessanta milioni di cittadini più sicura e con livelli di qualità pari ad altri paesi europei, all'interno di habitat naturali ed artificiali compatibili tra di loro.

Ci sembra opportuno sollecitare due punti di riflessione:

- **individuare misure di forte incentivazione o di forte disincentivazione dell'utilizzo dei suoli, di tutti i suoli.**
- **Ridare agli "oneri di urbanizzazione" il ruolo di risorse per l'urbanistica e non per impinguare le casse comunali**

2. AREE URBANE: Riqualificazione delle aree urbane e ripopolamento dei centri storici

Questa sezione dell'Osservatorio Territorio e aree Urbane intende promuovere un approfondimento sul tema della trasformazione delle città in funzione del nuovo paradigma sostenibile.

La città è il luogo privilegiato delle attività civili, non soltanto per la densità abitativa che le caratterizza, ma per la qualità dei rapporti sociali e lavorativi, per la complessità dei problemi che in esse si affrontano, per le opportunità di crescita e sviluppo che si creano.



E' dunque nelle città che dobbiamo affrontare e risolvere i problemi ambientali, sociali ed economici dell'oggi, perché assumano significatività e valenza anche a livello territoriale.

Un piano organico di riqualificazione delle nostre città e delle nostre aree metropolitane può dunque diventare un progetto strategico di ammodernamento e sviluppo del paese intero.

L'idea, propria del dibattito internazionale sulle trasformazioni della metropoli contemporanea, è quella di passare da agglomerati urbani dispersi, anonimi, alienanti e fortemente inefficaci sotto l'aspetto dell'uso delle risorse e del consumo energetico, ad un abitato urbano denso, misto, connesso, creativo, efficace, giusto, ecologico.

Questo significa interpretare la sostenibilità secondo l'accezione più ampia, ovvero economica, sociale ed ambientale, intrecciando tematiche diverse in un unico disegno complessivo:

- sviluppo economico e creazione di nuove opportunità di lavoro;
- densificazione, riduzione dell'abbandono urbano e nuove centralità;
- maggiore efficienza dei trasporti e mobilità alternativa;
- riqualificazione energetica ed ambientale delle abitazioni e degli insediamenti;
- inclusione sociale e garanzia dei servizi minimi per la collettività (tra questi prioritaria è l'esigenza abitativa)
- valorizzazione delle risorse naturali (spazi verdi, fiumi e corsi d'acqua...).

D'altro canto l'Italia è anche il paese dei piccoli centri, caratterizzati spesso da rilevanti patrimoni storici e da buoni livelli di vivibilità, ma anche portatori di problemi peculiari, come appunto l'abbandono dei centri storici.

Gli spunti di riflessione e di approfondimento sono innumerevoli; proveremo ad elencarne soltanto alcuni:

- appare urgente, nell'attuale contesto ambientale e politico, approfondire il tema della riqualificazione energetica del patrimonio edilizio, unito alle azioni di mitigazione ed adattamento ai cambiamenti climatici alla scala urbana; dall'analisi delle migliori pratiche in corso possono emergere elementi di conoscenza e di riflessione utili alla definizione di proposte operative, sia a livello nazionale che locale;
- per limitare il consumo di suolo e concentrare le risorse nella riqualificazione del costruito è necessaria una norma generale di indirizzo sulla gestione del territorio, che



orienti e sostenga la pianificazione regionale, ed altresì contribuisca a garantire una maggiore uniformità degli interventi a livello territoriale. Un approfondimento sulle proposte in campo riguardanti il Governo del Territorio appare necessario presupposto allo sviluppo di ipotesi originali.

- sembra indispensabile affrontare il tema della rendita urbana, del suo ruolo nella società italiana, delle modalità con cui potrebbe essere possibile una parziale redistribuzione alla collettività dei vantaggi economici di tale forma speculativa.
- entro il quadro di un ridisegno complessivo della città, si pongono, come temi di particolare importanza, quello della tutela e valorizzazione-rivitalizzazione dei centri storici, e quello della demolizione-ricostruzione di ampie porzioni urbane periferiche, per cui il recupero appare diseconomico rispetto al ridisegno complessivo.
- il recupero urbanistico deve andare di pari passo con l'inclusione sociale, e a tal proposito, vanno approfondite le modalità operative con cui perseguire la reale riduzione del disagio abitativo nelle nostre città e garantire i diritti minimi alle categorie deboli (poveri, anziani, immigrati, giovani e studenti). La Fillea da tempo sostiene la necessità di abbandonare la politica delle dismissioni del patrimonio pubblico residenziale (la vecchia edilizia economica e popolare) e di tornare ad immaginare risorse e programmi per ampliare lo stock abitativo pubblico da destinare all'affitto per le categorie più deboli della popolazione.
- le modalità con cui la riqualificazione urbana si attua (le tecniche edilizie, i materiali impiegati, le infrastrutture e le reti realizzate) sono specifico oggetto di interesse per il sindacato, poiché dall'individuazione e dall'analisi dei nuovi processi produttivi scaturisce la conoscenza dei nuovi modelli di organizzazione del lavoro, delle nuove opportunità professionali, delle nuove esigenze formative (vedi sezione "Tecnologie").

Riguardo al tema abitativo, la Fillea ha istituito un proprio osservatorio, FilleaCasa, che produce semestralmente documenti di analisi sulle tematiche del disagio e delle politiche abitative, e del costruire sostenibile.

A questi documenti di aggiornamento, allegati in cartellina nel primo incontro del Comitato Tecnico Scientifico, si rimanda per approfondimenti sul tema abitativo.

3. TECNOLOGIE: promuovere l'innovazione, la ricerca e i talenti

Questa sezione dell'Osservatorio Territorio e Aree Urbane intende promuovere un approfondimento sul tema delle tecnologie costruttive innovative e



capire il contributo dello sviluppo della filiera delle costruzioni alla riduzione del consumo energetico compatibile con la tutela del territorio e la qualità del vivere urbano, per sviluppare una azione culturale propria al Sindacato di approfondimento, di indirizzo, e di valorizzazione e diffusione delle esperienze nei territori.

E' necessario premettere che, per favorire l'innovazione tecnologica, è necessario agire a tutto campo, con strumenti fiscali, riguardanti tutti gli attori del processo costruttivo, a partire dai professionisti, perché le strumentazioni tecniche siano all'altezza della sfida della sostenibilità e della gestione complessa dell'edilizia e dell'urbanistica.

Bisogna anche incentivare le relazioni tra progettisti e industria, con la creazione di "banche delle idee" per promuovere la ricerca e i giovani talenti, per rinnovare le qualità del "made in Italy" e mantenerlo concorrenziale nel mondo. Per questo anche il sistema degli appalti pubblici deve essere uno strumento di selezione e promozione delle eccellenze e del merito, non del massimo ribasso, investendo sui talenti migliori del Paese per farli crescere per un habitat futuro migliore.

È necessario avviare un programma di rigenerazione sostenibile delle città, dove vivono il 70% degli italiani e si produce l'80% del PIL nazionale, per affrontare il problema della manutenzione di un patrimonio edilizio in buona parte vetusto e inadeguato, sia privato che pubblico, l'adeguamento a standard di sicurezza ed energetici, il restauro dei beni culturali, il recupero degli spazi pubblici e del verde, l'innovazione delle reti tecnologiche.

E' indispensabile il recepimento immediato di strumenti normativi – come le leggi nazionali sull'urbanistica e la perequazione - e fiscali: bonus di volumetria per chi interviene rigenerando case e quartieri ponendo a zero il consumo del territorio, emissione di eco-bond, requisiti di sostenibilità ambientale dei progetti così come dei bandi di vendita del patrimonio pubblico, a fronte dei quali abbassare il costo degli oneri di urbanizzazione.

Così, dall'edificio rigenerato e tecnologicamente innovato, si avvierebbe il processo di risparmio delle risorse, energetiche e idriche, della razionalizzazione del ciclo dei rifiuti, di tecniche costruttive innovative che favoriscano l'eccellenza dell'industria italiana, della riqualificazione di strade e quartieri che favoriscono la coesione sociale.

Tornando al nostro Osservatorio, il suo obiettivo è quello di comprendere e monitorare gli effetti dell'innovazione tecnologica nel settore progettuale e produttivo, capirne i cambiamenti e le ricadute sull'organizzazione del lavoro. Significa mettere in evidenza processi, prodotti e sistemi che rappresentano le 'punte di diamante' della



ricerca in materia di valorizzazione energetico-ambientale alle varie scale di intervento dall'edificio, alla città e al territorio.

In questo contesto le tecnologie costruttive, unite a quelle impiantistiche, giocano un ruolo sempre più importante per arrivare a costruire o a riqualificare edifici a 'energia quasi zero', in grado di essere autosufficienti a livello energetico e sostenibili a livello ambientale, per raggiungere l'obiettivo europeo 20-20-20.

Occorre capire le trasformazioni tecnologiche e normative che attraversano il settore delle costruzioni per poter contribuire allo sviluppo futuro, che non può più prescindere dal coniugare crescita economica, ambientale e sociale con l'uso efficiente delle risorse disponibili.

Individuare le ricadute sul settore è poi strategico per giungere ad elaborare proposte concrete e condivise da tutti i membri del Comitato Scientifico e del Comitato Tecnico della Fillea nazionale, per costruire un 'futuro sostenibile'.

I temi di approfondimento possibili sono numerosissimi; proveremo ad elencarne soltanto alcuni, costituendo in questo modo una traccia di lavoro aperta al contributo dei membri del Comitato Tecnico Scientifico:

- selezionare le tecnologie costruttive maggiormente performanti dal punto di vista energetico e ambientale, e, rispetto ad esse, studiare prospettive di sviluppo nel mercato, caratteristiche e prestazioni, trasformazioni del processo edilizio e delle professioni richieste;
- identificare la vulnerabilità energetica delle città e i casi virtuosi o i progetti pilota in ambito nazionale; studiare la replicabilità delle esperienze esemplari;
- analizzare la tipologia di piccole e medie opere che possono essere impiegate nell'ambito di un piano nazionale di messa in sicurezza del territorio (in campo idrogeologico) e degli edifici (a livello statico). Definire i mercati di riferimento, le tipologie di imprese, i processi produttivi, le prestazioni professionali;
- nell'ambito della certificazione di sostenibilità energetico ambientale degli edifici, approfondire il tema dell'efficacia dei controlli tecnici sulle valutazioni degli edifici e definire proposte migliorative;
- dallo studio di casi esemplari di distretti innovativi nell'edilizia, identificare modelli proponibili per una replicabilità delle esperienze e per avanzare proposte operative di sostegno allo sviluppo edilizio sostenibile nei territori.